

**ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ
И КРАУДСОРСИНГ КАК ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ
ЭКОНОМИКИ РОССИИ**

Шолдышев В.М.

аспирант Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 410044, Россия, г. Саратов, ул. Бульварная, д. 16, к. 59, sholdishevvm@mail.ru

УДК 35.073.5
ББК 66.033.141

В статье рассматриваются вопросы использования в государственном менеджменте новых принципов и механизмов: транспарентности и краудсорсинга. Дается оценка эффективности применения открытых данных государственных органов и механизма краудсорсинга для развития экономики России. Показывается, что ключевым критерием успеха коренной модернизации и развития российской экономики является транспарентность публичного управления и применение органами государственной власти механизма краудсорсинга.

Ключевые слова: транспарентность, краудсорсинг, открытые данные, взаимодействие, общество.

Sholdyshev V.M.

**PUBLIC ADMINISTRATION TRANSPARENCY AND CROWDSOURCING
AS FACTORS OF RUSSIA'S ECONOMY DEVELOPMENT**

In the article the questions of use in the state management of new principles and mechanisms: transparency and crowdsourcing. The assessment of efficiency of application of open data of government bodies and the crowdsourcing mechanism for development of economy of Russia is given. It is shown that the key criterion for success of the modernization and development of the Russian economy is the transparency of public administration and application of the bodies of state power mechanism of crowdsourcing.

Key words: transparency, crowdsourcing, open data, interaction, society.

Экономический рост в России, на протяжении последних двадцати лет, определялся в основном улучшениями внешнеэкономической конъюнктуры цен на мировых рынках сырья и топлива. Международный финансовый кризис 2008-2009 гг. показал, что модель экономического роста, ориентированная на топливно-энергетический и сырьевой секторы российской экономики, себя исчерпала. Наряду с восстановлением докризисных показателей развития экономики и объемов производства, наблюдается общая тенденция к снижению экономического роста. Так, рост экономики России в 2011 году составил 4,3%, а в 2012 – 3,4% и это при рекордно-высоких мировых ценах на энергоносители. По данным мониторинга социально-экономического развития Российской Федерации по состоянию на 7 июня 2013 года [1], за первые четыре месяца текущего года ВВП составил 101,8% – это самый низкий показатель за последние годы. В связи с этим необходимо провести модернизацию и диверсификацию российской экономики, преодолеть струк-

турные ограничения, перейти от экспортно-сырьевой к инновационной модели экономического роста. Кроме того, необходимы институциональные изменения в публичном управлении, смена управленческих парадигм, применение современных подходов и инструментов в государственном менеджменте.

В современных условиях функционирования постиндустриального общества, вызывают интерес такие теоретические направления, как новый государственный менеджмент, неинституционализм, теория публичного выбора. Однако на фоне снижения темпов роста экономики России, указанные управленческие парадигмы оказываются ограниченными, что заставляет искать новейшие модели публичного управления. Одной из попыток снятия ограничений в развитии теории государственного менеджмента является появление нового термина «governance». Указанный термин довольно сложно перевести на русский язык, так как он имеет несколько вариантов перевода: общее управление, правление, регулирование, руководство,

политическое управление. Можно выделить несколько основных подходов к трактовке данного понятия. Термин «governance» означает «способ, посредством которого осуществляется управление экономическим и социальным развитием страны» [2].

Эксперты Всемирного банка полагают, что оно практически не отличается от понятия «руководство» («leadership»). В то же время, такая интерпретация не в полной мере отражает смысл отношений, возникающих между государственными институтами, бизнес-структурами и ассоциациями гражданского общества.

Документы «Программы развития» ООН подчеркивают другой смысл указанного термина: ««Governance» можно рассматривать в качестве практики экономической, политической и административной власти по управлению делами государства на всех уровнях. Оно объединяет механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют между различиями» [3].

Таким образом, основной смысл концепции «governance» заключается в том, что публичное управление утрачивает прежнюю жесткость, регламентированность. Оно основывается скорее на горизонтальных, чем на вертикальных связях между государственными институтами, бизнесом и гражданским обществом.

К основным характеристикам концепции «governance» можно отнести транспарентность и партисипативность публичного управления. Транспарентность (англ. transparent от лат. trans- – «насквозь, за пределами» + pareo – «быть очевидным») – прозрачность, понятность, честность [4, с.1264]. В рамках смены управленческих парадигм, открытость власти является актуальным трендом институциональных преобразований. Органы публичного управления в процессе реализации своих полномочий создают и аккумулируют громадные массивы информации, которые могут быть использованы для анализа, планирования, прогнозирования, социально-экономического развития страны. Поэтому особый интерес вызывает внедрение концепции «открытых данных», которая требует от органов государственной власти и органов местного самоуправления раскрытия своих информационных ресурсов в таком формате, чтобы любое заинтересованное лицо на равных условиях могло использовать их без специального запроса в государственный орган. Это могут быть данные, начиная от информации о предприятиях, находящихся в собственности РФ, о государственных корпорациях, об инвестиционном климате территории, о приватизации имущества, о государственных доходах и расходах; заканчивая информацией о расположении детских са-

дов, школ, больниц, о загрязнении окружающей среды, уровне преступности и так далее.

Транспарентность публичного управления представляет собой процесс обеспечения прозрачности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, путем размещения информации в формате открытых данных. Под открытыми данными, принято понимать информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенную в сети Интернет в виде массивов данных в формате, обеспечивающем их автоматическую обработку для повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат), и на условиях ее свободного (бесплатного) использования [5].

Основной целью транспарентного управления является создание благоприятных условий для получения максимального экономического, социального, политического эффекта от использования открытых данных гражданами, представителями бизнеса, общественностью. Кроме того, оно позволяет повысить конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность бизнес структур, расширяя их способность к работе с доступными данными, на глобальных рынках в условиях конкурентной среды. Главным принципом транспарентного управления является обеспечение максимально допустимой открытости государственных данных, в том числе для обеспечения возможности представителям гражданского общества и бизнеса участвовать в разработке государственной экономической политики, влиять на процесс принятия управленческих решений.

Мировой опыт показывает, что транспарентность публичного управления, открытые данные органов государственной власти, отражающие информацию о деятельности правительственных структур, порождают создание коммерческих и социально-ориентированных информационных сервисов, крайне необходимых для населения. Они стимулируют представителей бизнеса, гражданского общества, некоммерческих организаций быть наиболее информированными об имеющихся проблемах и перспективах взаимодействия, что, в перспективе позволяет участвовать в улучшении социально-экономической ситуации в стране; повышает прозрачность расходования финансовых ресурсов. Так, известно, что приход к власти администрации президента США Б. Обамы совпал с мировым экономическим кризисом. Для восстановления американской экономики были «влиты» существенные бюджетные ресурсы. Деньги выделялись федеральным правительством США и распределялись между правительствами штатов, а также на уровне графств и муниципалитетов. В условиях кризиса, ключевым принципом деятельности новой ад-

министрации стала подотчетность и прозрачность в расходовании бюджетных средств. Для этого в США был запущен проект Recovery.gov., на сайте которого (www.recovery.gov), каждый гражданин может посмотреть, сколько денег, на какие проекты и кому было выделено в том административном округе, в котором он проживает. Данный пример показывает, как государство может интегрировать данные и создавать для граждан, предпринимателей удобные инструменты обзора и понимания предпринимаемых мер в той или иной сфере жизнедеятельности [6, с.10].

Развитие принципа транспарентности и концепции открытых данных в Российской Федерации осуществляется в рамках системы «Открытого правительства», предусматривающей внедрение и функционирование эффективной системы взаимодействия органов государственной власти со всеми заинтересованными представителями гражданского общества, бизнеса, экспертного сообщества. В рамках реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [7] в июле текущего года, на портале административной реформы (www.ar.gov.ru), был обеспечен доступ более чем к 500 массивам информации о деятельности органов государственной власти в формате открытых данных. В число федеральных органов государственной власти, открывших данные, вошли: министерства финансов, экономического развития, юстиции, иностранных дел, а также другие федеральные министерства, службы и агентства. Кроме того, в пилотном режиме ряд субъектов Российской Федерации (г. Москва, Томская область, Амурская область, Ульяновская область, Краснодарский край) также раскрыли часть информации в формате открытых данных. В развитие транспарентности публичного управления было принято решение, о создании к концу текущего года государственного портала открытых данных Российской Федерации, который будет аккумулировать в себе масштабный пласт информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в формате машиночитаемых данных, исполнять функцию коммуникационной площадки между государством, бизнесом и обществом.

В целях эффективного вовлечения заинтересованных субъектов в формирование и реализацию государственной социально-экономической политики необходимо широко использовать технологию краудсорсинга. Краудсорсинг является неологизмом, который представляет собой, согласно терминологии американского экономиста Э. фон Хиппеля, «инновацию с расчетом на пользователя», когда происходит «передача определенных производственных функций неопределенному кругу лиц на основании публичной

оферты, не подразумевающей заключение трудового договора» [8]. Впервые термин crowdsourcing (crowd — толпа и sourcing — источник, использование ресурсов) введен в 2006 году писателем Д. Хауи и редактором журнала Wired М. Робинсоном в статье The Rise of Crowdsourcing для журнала Wired и был использован для описания модели бизнеса, которая основывается на привлечении обыкновенных потребителей, пользователей информационно-коммуникационной сети «Интернета» и добровольцев к производству и распространению товаров и услуг, аккумулярованию идей и решений. Краудсорсинг схож с аутсорсингом, в части привлечения сторонних человеческих ресурсов. Но если аутсорсинг подразумевает заключение официального договора, то в краудсорсинге людей привлекают на основании публичной оферты.

Краудсорсинг является инновационным механизмом управления обратной связью между органами государственной власти, бизнесом и обществом. Само понятие обратной связи в государственном менеджменте нуждается в наполнении новым содержанием, в применении новых парадигм, адекватных развитию социальных и коммуникативных процессов. Обратная связь является важным средством образования замкнутых по интересам систем — именно она обеспечивает конструктивное взаимодействие между различными элементами, в том числе субъекта и объекта в системе и устанавливает равновесие между ними (при отсутствии равновесия система распадается и перестает существовать), с помощью обратной связи система становится гибкой, способной стабильно развиваться и функционировать в изменяющихся условиях [9].

Сегодня технологии краудсорсинга применяются практически во всех областях жизнедеятельности общества. Привлекательным является применение нового инструмента не только в бизнесе, но и в государственном секторе. Применение технологии краудсорсинга в государственном менеджменте представляет собой привлечение к публичному управлению, с помощью виртуального информационного пространства умных, талантливых людей, обладающих гражданской активностью, новыми и эффективными идеями, способностью к инновационному мышлению [10, с. 53]. Определяя эффективность использования краудсорсинга в публичном управлении, стоит обратиться к закону Старджона (Sturgeon's Law: Nothing is always absolutely so) [11, с. 212], согласно которому 90% всего медиа контента представляет собой информационный мусор. В тоже время, в соответствии с указанным законом, оставшиеся 10% произведенного пользователями контента уже не является мусором, а 1% претендует на отличное качество. В связи с этим А.С. Ильин выводит «правило интерактивных медиа

– «правило 1:10:89», которое гласит, что из каждых 100 человек на каком-либо сайте только один что-то действительно создает, 10 голосуют и дорабатывают то, что он создал, а остальные 89 являются простыми потребителями продукта» [12, с. 33]. Таким образом, используя инструмент краудсорсинга в публичном управлении, не стоит ориентироваться на количество привлекаемых к обсуждению заинтересованных лиц (представителей бизнеса, гражданского общества и др.). Главным является качество предложений активных участников краудсорсинговых проектов, при незначительных материальных и финансовых затратах, что позволяет считать указанный механизм довольно эффективным.

На протяжении 2012 года Агентством стратегических инициатив и компанией Witology были успешно реализованы совместные краудсорсинговые проекты в рамках национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в России. Всего проектов было десять:

1. «Совершенствование таможенного администрирования»;
2. «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта»;
3. «Расширение доступа субъектов среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием»;
4. «Формирование эффективной системы оперативного реагирования на обращения предпринимателей»;
5. «Оптимизация процедур регистрации собственности»;
6. «Оптимизация процедур регистрации предприятий»;
7. «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса»;
8. «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»;
9. «Создание Национальной системы компетенций и квалификаций»;
10. «Совершенствование налогового администрирования» [13].

В рамках осуществления вышеуказанных краудсорсинговых проектов, эксперты рассматривали имеющиеся проблемы в области регистрации собственности и кадастрового учёта, изучали зарубежный опыт Германии, Норвегии, Новой Зеландии, стран Балтии. Главной темой являлось выявление препятствий и барьеров, возникающих при регистрации собственности на территории России. В результате онлайн обсуждения прошедшего на краудсорсинговой площадке asi12.ru экспертами был составлен рейтинг ключевых проблем и предложены базовые решения по оптимизации процедур регистрации собственности с учетом мирово-

го опыта. Стоит отметить, что на площадке Агентства стратегических инициатив в ближайшее время будет запущен проект по мониторингу принятых дорожных карт всех указанных инициатив, планируется запуск нового блока краудсорсинговых проектов в рамках национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в России.

Подводя итог, следует отметить, что для обеспечения комплексного развития экономики России, необходимо перейти к новой модели экономического роста, с привлечением к разработке государственной экономической политики представителей экспертного сообщества, бизнеса, некоммерческих организаций. Транспарентность публичного управления и применения механизма краудсорсинга позволят осуществить институциональные изменения в государственном менеджменте, реализовать потенциальные возможности экономического роста и занять достойное место среди ведущих мировых держав.

Литература:

1. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/monitoring/doc20130610_05 (дата обращения 26.06.2013).
2. World Bank. Governance: The World Bank's Experience. Washington, 1994.
3. UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002.
4. Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Институт новой экономики, 2008. 1472 с.
5. Портал административной реформы [электронный ресурс]. URL: http://ar.gov.ru/inform_otkritost_05_otkritii_dannie/index.html (дата обращения 04.07.2013).
6. Стырин, Е. М. Государственное управление на основе открытых данных: перспективы развития: препринт WP8/2012/01; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. 32 с.
7. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 (в ред. от 7 мая 1012 г.) // Собрание Законодательства РФ. 2012. 7 мая. № 19, ст. 2338.
8. Crowdsourcing. Материал из Википедии [электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Crowdsourcing> (дата обращения 20.05.2013).
9. Абдуллаева Р.А. Политическая система: механизм обратной связи [электронный ресурс] // офи-

циальный сайт журнала «Современные проблемы науки и образования». Электронные текстовые данные. URL: <http://www.science-education.ru/38-1432> (дата обращения 04.07.2013).

10. Шолдышев В.М. Применение инновационной технологии краудсорсинга в государственном менеджменте // Проблемы и перспективы развития экономики и управления: материалы международной заочной научно-практической конференции. (22 мая 2013 г.). Новосибирск: Изд. «СибАК», 2013. 146 с.

11. Хау Дж. Краудсорсинг: коллективный разум как инструмент развития бизнеса. М.: Альпина Паблишер, 2012. 288 с.

12. Ильин А.С. Краудсорсинг как инструмент модернизации государственного и муниципального управления. // Материалы VIII международной научно-практической конференции «Регионы России: стратегии и механизмы модернизации, инновационного и технологического развития», 31 мая – 1 июня 2012 г. М.: ИНИОН РАН, 2012.

13. Официальный сайт Агентства стратегических инициатив [электронный ресурс]. URL: <http://asi12.ru/news/priglasenie-v-novyyj-proekt-rasshirenie-dostupa-subektov-srednego-predprinimatelstva-k-zakupkam-infrastrukturnyx-monopolij-i-kompanij-s-gosudarstvennym-uchastiem/> (дата обращения 10.07.2013).

References:

1. The official website of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation [e-resource]. URL: http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/monitoring/doc20130610_05 (access date 26.06.2013).

2. World Bank. Governance: The World Bank's Experience. Washington, 1994.

3. UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002.

4. Greater Dictionary of Economics / ed. A.N. Azriliyan. M.: Institute of the New Economy, 2008. 1472p.

5. Web portal of the administrative reform [e-resource]. URL: http://ar.gov.ru/inform_otkritost_05_otkritii_dannie/index.html (access date 04.07.2013).

6. Styrin, E.M. Public administration through open data: Development prospects: preprint WP8/2012/01; Nat. research univ. «Higher School of Economics». M.: Higher School of Economics Publish. House, 2012. 32p.

7. On the basic directions of public administration improvement: Decree of the RF President of 07.05.2012 N 601 (as amended on May 7, 1012) // Collected RF Legislation. 2012. May 7. N 19, cl. 2338.

8. Crowdsourcing. From Wikipedia [e-resource]. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Crowdsourcing> (access date 20.05.2013).

9. Abdullaeva R.A. Political system: feedback mechanism [e-resource] // official website of the «Current problems of science and education» magazine. Electronic text data. URL: <http://www.science-education.ru/38-1432> (access date 04.07.2013).

10. Sholdyshev V.M. Applying innovative technologies of crowdsourcing to the public administration // Problems and prospects of the economy and management development: proceedings of the international extramural scientific-practical conference. (22 May 2013). Novosibirsk. «SibAK» Publ., 2013. 146 p.

11. Howe J. Crowdsourcing: Why the power of the crowd is driving the future of business. M.: Alpina Publisher, 2012. 288 p.

12. Iljin A.S. Crowdsourcing as a tool to modernize public and municipal administration. // Proceedings of the VIII international scientific and practical conference «Regions of Russia: strategies and mechanisms of modernization, innovative and technological development», 31 May-1 June 2012, M.: INION RAS, 2012.

13. The official website of the Agency for strategic initiatives [e-resource]. URL: <http://asi12.ru/news/priglasenie-v-novyyj-proekt-rasshirenie-dostupa-subektov-srednego-predprinimatelstva-k-zakupkam-infrastrukturnyx-monopolij-i-kompanij-s-gosudarstvennym-uchastiem/> (access date 10.07.2013).